

Vergaderjaar 1997–1998

**26 129**

## **Alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische kernbeslissingen (Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de formele status te herstellen van een viertal planologische kernbeslissingen (verder: pkb's) waarvan de geldigheidsduur is verstreken:

- a. het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (kamerstukken I, 1987/88, 15 880, nr. 28), met uitzondering van de daarin opgenomen onderdelen die betrekking hebben op het luchtvaartterrein Schiphol;
- b. het Structuurschema Militaire Terreinen (kamerstukken II 1985/86, 16 666, nrs. 34–35) zoals dat luidt na de partiële herziening (kamerstukken II 1995/96, 23 707, nr. 13);
- c. de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (kamerstukken I, 1993/94, 22 605, nr. 114), zoals die luidt na de partiële herziening (kamerstukken I 1994/95, 23 546, nrs. 11–12);
- d. het Structuurschema Buisleidingen (kamerstukken II 1984/85, 17 375, nrs. 37–38).

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: WRO) kent een uitgebreide procedure voor de vaststelling van pkb's. Daarnaast kent de WRO een procedure voor de herziening en intrekking van pkb's. Deze laatste procedure kan meer of minder uitgebreid worden doorlopen. De WRO kent daarentegen geen procedure voor het inhoudelijk ongewijzigd verlengen van pkb's.

In enkele gevallen kent de pkb zelf bepalingen ten aanzien van de verlenging van de geldigheidsduur. Zo ook het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (verder: SBL). In paragraaf 10.3 van dit Structuurschema is vermeld dat het structuurschema een geldigheidsduur heeft van 5 jaar en dat na het verlopen van deze termijn de regering een uitspraak zal doen over een eventuele verlenging van de geldigheidsduur. Om deze reden is het SBL door middel van een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer op 22 december 1993, toen de geldigheidsduur van het SBL was verstreken, verlengd met een periode van 3 jaar. In een geding tussen diverse appellanten en de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake de aanwijzing en de aanleg en het gebruik van de oost-west baan van het luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 8 januari jl. uitspraak gedaan over de rechtsgeldigheid van het SBL (M&R 1998, 29, m.nt.

Claassen-Dales, AB 1998, 194, m.nt. PvB). De Afdeling constateert in dezen dat de WRO geen procedure kent voor het ongewijzigd verlengen van een pkb. De verlenging van een pkb moet daarom gezien worden als een herziening, waarvoor tenminste het volgen van de procedure van artikel 2b van de WRO is vereist.

Deze procedure is in geval van het SBL niet gevolgd, waardoor de rechtsgevolgen van de pkb en de pkb zelf zijn komen te vervallen. De aanwijzing Maastricht Aachen Airport stoelt derhalve niet, conform artikel 18 Luchtvaartwet, op een van kracht zijnd plan als bedoeld in artikel 2a WRO. Nu op het moment van de aanwijzing geen sprake was van een rechtsgeldige pkb heeft de Afdeling de beslissing op bezwaar van de ministers in het geding vernietigd en aangegeven dat binnen een periode van een jaar op basis van een rechtsgeldige grondslag een nieuwe beslissing op bezwaar dient te worden genomen.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de rechtsgeldigheid van het SBL en van de andere genoemde pkb's te herstellen. Het Structuurschema Militaire Terreinen (verder: SMT) en het Structuurschema Buisleidingen zijn eveneens verlengd zonder dat toepassing is gegeven aan de herzieningsprocedure in de WRO. De werkingsduur van de PKB Waddenzee is nog niet verstreken. Deze pkb is echter bij brief van 3 december 1997 (kamerstukken 1997/1998, 25 803, nr. 1) op zodanige wijze verlengd, dat betwijfeld kan worden of deze verlenging geldig is in het licht van eerder genoemde uitspraak.

Het ontbreken van rechtsgeldige pkb's waarin het nationaal ruimtelijk beleid is neergelegd, heeft ingrijpende gevolgen. Het betekent dat er op diverse deelterreinen onduidelijkheid bestaat over de status van het nationaal ruimtelijk beleid, hetgeen niet wenselijk is voor met name de doorwerking van dit beleid. Het ontbreken van de rechtsgeldige pkb's heeft eveneens gevolgen voor de luchtvaarterreinen in Nederland. Immers, zonder rechtsgeldige pkb kan er geen nieuwe aanwijzing plaatsvinden en de daartoe reeds ingezette procedures zullen aanmerkelijke vertraging ondervinden.

Gelet op de ingrijpende consequenties van het ontbreken van een rechtsgeldige grondslag is het ongewenst een dergelijk rechtsvacuüm langdurig te laten voortbestaan.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt er voor zorg gedragen dat de diverse pkb's met terugwerkende kracht tot de datum waarop de pkb's conform de WRO hadden moeten worden verlengd, opnieuw de formele status van pkb verkrijgen. De pkb's worden vanaf die datum aangemerkt als een geldende pkb. Door de pkb's aan te merken als een geldend plan kunnen deze plannen worden beschouwd als waren zij tot stand gekomen op basis van de procedure van artikel 2a van de WRO. Het gevolg van het inbouwen van deze fictie is dat de systematiek van de WRO op deze pkb's van toepassing is. Dat betekent dat ook artikel 2b van de WRO van toepassing is en de genoemde pkb's op de in dat artikel voorgeschreven wijze kunnen worden herzien dan wel worden ingetrokken.

In het licht van het voorgaande dient uiteraard te worden voorkomen dat met het onderhavige wetsvoorstel afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheden van rechtsbescherming van de justitiabelen.

De WRO bevat voor wat betreft pkb's een tweetal specifieke rechtsbeschermings-bepalingen.

Op grond van artikel 2a, lid 10, van de WRO kan – voor zover een of meer onderdelen van een van kracht zijnde pkb zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) – een ieder hiertegen beroep aantekenen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het gaat hier om een rechtstreekse beroepsmogelijkheid op de Afdeling.

Aanvullend op voornoemde bepaling stelt artikel 24 van de WRO dat daar waar een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in onderdelen van een pkb die zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, tegen deze planonderdelen geen zienswijzen of bedenkingen kenbaar kunnen worden gemaakt. Immers de rechtsbescherming heeft reeds in het kader van de pkb-procedure plaatsgevonden. Indien de pkb's waarop onderhavige wet ziet wel conform de vereiste herzieningsprocedure in de WRO zouden zijn verlengd dan had tegen onderdelen van de betreffende pkb's – zo deze zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb – beroep opengestaan. Deze onderdelen van een pkb die als besluit zijn aan te merken, worden ook wel «concrete beleidsbeslissing» genoemd. Van een dergelijke concrete beleidsbeslissing is blijkens constante jurisprudentie sprake indien het bestuursorgaan ten tijde van de planvaststelling heeft beoogd met het betreffende planonderdeel een afgewogen beslissing te nemen, de plaats of het gebied waarvoor deze beslissing geldt voldoende concreet is bepaald en het beoogde project of de ruimtelijke ingreep voldoende concreet is aangegeven.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt geen mogelijkheid voor beroep tegen het herstel van de rechtskracht van de pkb's. Immers nu deze pkb's bij wet als plan worden aangemerkt in de zin van artikel 2a WRO betekent dit dat deze plannen op grond van artikel 120 Grondwet niet getoetst mogen worden. Dat betekent dat artikel 2a, tiende lid, WRO geen toepassing kan vinden en beroep tegen de aanmerking van deze plannen als plan in de zin van artikel 2a WRO is uitgesloten. Uit het hierna volgende zal blijken dat – nadat de verschillende pkb's nauwkeurig onder de loep zijn genomen – het ontbreken van genoemde beroepsmogelijkheid als aanvaardbaar en verantwoord kan worden beschouwd.

Twee van bovengemelde pkb's, te weten het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen en het Structuurschema Buisleidingen bevatten naar mening van de regering geen concrete beleidsbeslissingen. Ingevolge de reguliere WRO-procedure zou tegen de verlenging als zodanig van deze pkb's geen beroep hebben opengestaan. Om deze reden worden ook nu geen beroepsmogelijkheden gegeven voor de aanmerking bij wet van de tekst van het SBL en het Structuurschema Buisleidingen als plan in de zin van artikel 2a WRO.

Ten overvloede zij nog opgemerkt dat daar waar sprake is van besluiten op basis van genoemde pkb's de rechtsbescherming in het licht van deze specifieke besluitvorming wordt geboden. Bij het SBL kan in dat kader gedacht worden aan de concrete aanwijzingen op basis van de Luchtvaartwet. Ook ten aanzien van deze besluiten wordt de burger niet tekort gedaan voor wat betreft zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden. Zo is een aantal aanwijzingen reeds onherroepelijk geworden, nadat daartegen beroep heeft opengestaan. Tegen weer andere aanwijzingen staat beroep open of deze liggen thans ter beoordeling voor bij de rechter. Opnieuw beroep tegen dergelijke besluiten openstellen is derhalve niet nodig.

Daar waar sprake is van een nieuwe aanwijzing – op het moment uiteraard dat de pkb formeel weer van kracht is – kan de burger een beroep doen op de reguliere rechtsbeschermingsprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht.

De PKB Waddenzee en het Structuurschema Militaire Terreinen bevatten – in tegenstelling tot het SBL en het Structuurschema Buisleidingen – wel onderdelen die zijn aan te merken als concrete beleidsbeslissingen. Dit betekent voor deze pkb's het volgende.

Ten tijde van de vaststelling van het SMT, zowel als op het moment van de verlenging daarvan, stond tegen deze planonderdelen nog geen beroep open. Immers de Algemene wet bestuursrecht was toen nog niet in werking getreden.

Bovendien is het zo dat in 1996 het SMT partieel is herzien. In dat kader was het wel mogelijk om tegen de als concrete beleidsbeslissingen aan te merken planonderdelen beroep aan te tekenen en van die mogelijkheid is ook gebruik gemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft onlangs ten aanzien van deze beroepen uitspraak gedaan. Nu het beroep daadwerkelijk heeft opengestaan is het niet nodig opnieuw tegen deze herziene delen van het SMT beroep open te stellen.

Voor wat betreft de rechtsbescherming ten aanzien van besluiten welke hun grondslag vinden in het SMT – bijvoorbeeld een concrete aanwijzing op basis van de Luchtvaartwet – geldt dat ook hier de justitiabelen in hun rechtsbescherming niet tekort worden gedaan. Enerzijds heeft beroep tegen de betreffende aanwijzingen reeds opengestaan. Anderzijds kan tegen nieuwe aanwijzingen van de reguliere procedure in de Algemene wet bestuursrecht gebruik worden gemaakt.

Ook de PKB Waddenzee bevat planonderdelen welke zijn aan te merken als concrete beleidsbeslissingen. Deze pkb is op 29 november 1994 samen met de partiële herziening (e.e.a. in verband met mijnbouwactiviteiten) van eind september 1994 gepubliceerd (Stcrt. 1994, 230). De pkb was vanaf het moment van publicatie – althans voor wat betreft de als besluiten aan te merken onderdelen – voor beroep vatbaar. Nu deze beroepsmogelijkheid reeds heeft opengestaan, wordt de burger per saldo niet tekort gedaan en behoeft niet opnieuw rechtsbescherming te worden geboden.

De geldigheidsduur van de PKB Waddenzee loopt af op 9 december 1998. De pkb is op dusdanige wijze verlengd tot 9 december 1999 dat niet verwacht kan worden dat deze verlenging bij de rechter stand kan houden. Nu de procedure van artikel 2b van de WRO niet is gevolgd en dientengevolge justitiabelen de mogelijkheid van rechtsbescherming is onthouden, geldt het volgende. Waar het gaat om onderdelen van de pkb die betrekking hebben op mijnbouw komt de burger niet te kort, omdat daarvoor nadere besluiten nodig zijn op basis van de mijnbouw-wetgeving. Tegen deze besluiten staan de reguliere rechtsbeschermingsmogelijkheden open. Waar het gaat om onderdelen van de pkb die op andere activiteiten zien, waarvoor met name besluiten in het kader van de WRO genomen moeten worden, dient er een voorziening getroffen te worden. Deze voorziening kan worden gevonden in het buiten toepassing verklaren van artikel 24 van de WRO. De redenering stoelt dan op het gegeven – a contrario redenerend met wat er nu in het betreffende artikel staat – dat nu de burger in de daarvoor geëigende pkb-procedure niet de mogelijkheid heeft gehad om in rechte tegen de verlenging op te komen, deze mogelijkheid via de weg van het bestemmingsplan alsnog wordt opengesteld.

Resumerend kan worden geconcludeerd dat – de vier genoemde pkb's in ogenschouw nemend – de burger met het voorliggende wetsvoorstel niet tekort wordt gedaan in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden. Daar waar justitiabelen toch tekort zou kunnen worden gedaan, wordt daarvoor een voorziening getroffen in het buiten toepassing verklaren van artikel 24 van de WRO.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 1*

Het eerste lid merkt de planologische kernbeslissingen van het SBL, het SMT, de PKB Waddenzee en het Structuurschema Buisleidingen aan als geldend plan in de zin van artikel 2a van de WRO. Dit betekent dat deze plannen kunnen worden gezien als waren zij tot stand gekomen via de procedure van artikel 2a van de WRO en dat dus vervolgens de gehele systematiek van de WRO en ruimtelijk relevante sectorwetgeving op deze plannen van toepassing is.

In geval van het SBL worden de onderdelen die betrekking hebben op het luchtvaartterrein Schiphol door deze wet niet aangemerkt als geldend plan. De reden daarvoor is dat voor Schiphol een andere pkb geldt, namelijk de PKB Schiphol en omgeving (kamerstukken II, 1994/95, 23 552). In het tweede lid wordt bepaald dat met betrekking tot de PKB Waddenzee artikel 24 van de WRO niet van toepassing is. In het algemene deel van deze memorie is uitvoerig aangegeven waarom dat het geval is.

### *Artikel 2*

Dit artikel bepaalt dat de pkb's het SBL, het Structuurschema Buisleidingen en de PKB Waddenzee met terugwerkende kracht tot de data dat ze verlopen zijn voor een periode van vijf jaar na de datum van inwerking-treding van deze wet gelden voorzover ze niet eerder worden ingetrokken of herzien.

Dit artikel beoogt voorts de pkb van het SMT integraal gelding te verlenen als ware zij in 1991 op de correcte wijze verlengd. Dat kan echter niet door de tekst van het SMT zoals die luidt na de partiële herziening eenvoudig terugwerkende kracht te verlenen tot 1991. Dan zouden bepaalde tekstonderdelen die pas bij de partiële herziening in 1996 zijn vastgesteld nu terugwerkende kracht krijgen tot 1991. Dat is niet de bedoeling. Voorts is er het gedeelte van het SMT van 1985 dat in 1996 is herzien. Dit gedeelte zou geldig moeten zijn van 1991 tot en met 1996, omdat in 1996 de herziening is gaan gelden. Om die reden is er voor gekozen het SMT in drie delen te splitsen, te weten het SMT van 1985 zonder die onderdelen waarop de partiële herziening van 1996 ziet, het SMT van 1985 voor zover het gaat om die onderdelen waarop de Partiële herziening van 1996 ziet en de partiële herziening van 1996. Voor elk van deze drie onderdelen is de exacte geldigheidsduur aangegeven, waardoor de bovengenoemde situatie wordt opgelost.

Ten overvloede zij nog opgemerkt dat weliswaar de tekst van de partiële herziening van het SMT uit 1996 nog volledig van kracht is – en een verlenging bij wet dus niet nodig heeft –, maar dat, om de expiratedatum van de partiële herziening en de overige onderdelen van het SMT niet uiteen te laten lopen, is gekozen om ook de partiële herziening een geldigheidsduur te geven van vijf jaren na inwerkingtreding van deze wet.

Voorts blijkt uit dit artikel dat de bij wet als geldend plan in de zin van artikel 2a van de WRO aangemerkte plannen door het volgen van de gebruikelijke procedure van artikel 2b van de WRO kunnen worden herzien of ingetrokken.

Door het niet verlengen van de pkb's overeenkomstig de juiste procedure zijn de pkb's en de rechtsgevolgen van de pkb's komen te vervallen, dan wel vernietigbaar geworden. Zo is een rechtsgevolg van het SBL en het SMT het kunnen aanwijzen van een luchtvaartterrein op basis van de Luchtvaartwet. Dergelijke aanwijzingen kunnen alleen tot stand komen als ze in overeenstemming zijn met een pkb die op deze kwestie ziet. Voor de luchtvaart is er, afgezien van het herziene deel van het SMT, geen

geldende pkb, omdat die is verlopen. Dit betekent dat er een gebrek kleeft aan de nog niet onherroepelijke aanwijzingen van luchtvaartterreinen, die zijn genomen tussen de datum van het verlopen van het SBL en het niet herziene gedeelte van het SMT en de inwerkingtreding van deze wet. Het met terugwerkende kracht aanmerken van het SBL en het niet herziene gedeelte van het SMT als pkb betekent dat het gebrek met betrekking tot de aanwijzingen met terugwerkende kracht is opgeheven. Met andere woorden het met terugwerkende kracht alsnog doen gelden van de betrokken pkb's voorkomt een vacuüm met betrekking tot de rechtsbasis van bestaand ruimtelijk beleid tussen het moment dat de betreffende pkb is verlopen en het moment waarop ingevolge deze wet de betreffende pkb weer als plan in de zin van artikel 2a van de WRO is aangemerkt.

Daardoor wordt alsnog een geldige basis geschoven onder de op grond van de niet geldige pkb's genomen besluiten, die daardoor kunnen blijven bestaan. Een bijkomend voordeel is dat besluiten, genomen in overeenstemming met de vervallen pkb's, waartegen thans beroep loopt, niet opnieuw moeten worden vastgesteld, waardoor deze besluiten opnieuw voor beroep vatbaar zouden worden. Tenslotte wordt ook voorkomen dat de juridische doorwerking van reeds onherroepelijk geworden besluiten alsnog in gevaar zou kunnen komen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk